

Kapitel 1

Lokal och regional demokrati

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners
och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**

Upplysningar om innehållet:
Lasse Einarsson, lasse.einarsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-159-6

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

Innehåll

Kapitel 1. Lokal och regional demokrati	5
1.1 Decentraliserat beslutsfattande under en nationell kris.....	7
1.2 De demokratiska processerna.....	8
1.2.1 Inställda sammanträden.....	9
1.2.2 Reducerat antal ledamöter	9
1.2.3 Digitala sammanträden	9
1.2.4 Några erfarenheter av sammanträden med digitalt deltagande.....	10
1.3 Politik och förvaltning	12
1.4 Kontakt och dialog med medborgare	15
1.5 Har demokratin försvagats?	15
1.6 Vilka lärdomar kan vi dra?	19

Lokal och regional demokrati

Pandemin ställde kommuner och regioner inför en rad nya uppgifter och utmaningar när det gällde att dels förhindra smittspridning och behandla smittade med vårdbehov, dels hantera pandemins konsekvenser inom en rad olika områden. Samtidigt förändrades förutsättningarna för det demokratiska beslutsfattandet och den politiska styrningen. I detta avsnitt beskriver vi hur den lokala och regionala demokratin påverkades. Det handlar främst om förändringar av ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning, det politiska arbetet i fullmäktige och nämnder och dialogen med medborgarna. Kapitlet inleds med en kortfattad summering av lärdomar och avslutas med en fördjupad diskussion om vilka lärdomar vi kan dra utifrån erfarenheterna av hur den lokala och regionala demokratin påverkades under pandemin.

Lärdomar

- Den kommunala självstyrelsen och ansvarsprincipen underlättar effektiv krishantering och nödvändig omställning. Under pandemin har omställningen underlättats av att kommuner och regioner både hade viljan och kapaciteten att axla ett omfattande ansvar.
- Kommuner och regioner behöver säkerställa att den demokratiska processen fungerar även under en allvarlig samhällskris och att nödvändiga förändringar genomförs av till exempel mötesformer och uppgiftsfördelning.
- Vid en allvarlig kris behöver en politisk ledning säkerställa att den är väl informerad om krisens förlopp och den operativa krishanteringen, så att det finns möjlighet att ta ett reellt politiskt ansvar.
- Den politiska ledningen behöver ta ansvar för att såväl opposition som fritidspolitiker är informerade och delaktiga.
- Tillit mellan politik och förvaltning är en viktig förutsättning för en effektiv krishantering.
- Digitala mötesformer bör även i fortsättningen kunna användas som ett komplement till fysiska möten, såväl i politiken som i dialogen med medborgarna.
- Kommuner och regioner bör överväga hur politiskt ansvar, inflytande och beslutsfattande ska utformas vid kommande kriser.

1.1 Decentraliserat beslutsfattande under en nationell kris

En grundläggande förutsättning för kommunernas och regionernas arbete med att hantera pandemin och dess konsekvenser är den så kallade ansvarsprincipen. Den innebär bland annat att den som normalt ansvarar för en verksamhet så långt möjligt behåller detta ansvar även under en kris. Förutsättningarna för att hantera de nya utmaningar som uppstår i samband med en kris anses vara bäst för den som har ingående kunskaper om och färdigheter i hur verksamheten bedrivs under normala förhållanden. Dessutom krävs ofta ingående lokalkännedom för att bedöma behovet av anpassning till den rådande situationen inom det geografiska ansvarsområdet.

Eftersom kommuner och regioner i Sverige har ett omfattande ansvar för välfärd och samhällsutveckling blev deras roll under pandemin synnerligen omfattande och berörde en rad verksamheter och förhållanden. Krishanteringen förutsatte kommuner och regioner som inte bara hade god kapacitet och var beredda att axla ett omfattande ansvar, utan också hade god förmåga till omställning. Detta gällde även utformningen av de lokala och regionala demokratiska processerna. Den politiska ledningen hade ansvar för att ta ställning till hur det operativa ansvaret för krisbekämpningen skulle fördelas, hur det politiska arbetet och den politiska organisationen skulle utformas och hur medborgarnas möjligheter till insyn och inflytande skulle vidmakthållas.

För att närmare belysa hur dessa frågor hanterats har programberedningen uppdragit till Kommunforskning i Västsverige (KFi) att genomföra en studie om hur pandemin påverkat den lokala och regionala demokratin. Studien redovisas i rapporten *Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kristider – en studie av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin*. Studien bygger på 24 intervjuer med ledande politiker från majoritet och opposition samt cheftjänstemän i sju kommuner och två regioner.

Rapporten bekräftar att den långtgående decentraliseringen varit avgörande för att kunna hantera konsekvenserna av pandemin. Väletablerade strukturer och chefer som är vana att ta och fördela ansvar har haft stor betydelse i krishantering. De demokratiska processerna har upprätthållits under pandemin och en god förvaltningskultur har utmärkt arbetet. Politiska möten av skilda slag har kunnat genomföras öppet och rättssäkert med användning av digitala verktyg eller en blandning av fysisk närvaro och digitalt deltagande. Vidare har krishanteringsarbetet präglats av ett ömsesidigt förtroende mellan politiker och tjänstepersoner. Politikerna har givit tjänstepersonerna långtgående mandat och inom förvaltningen har relationen mellan chef och medarbetare varit förtroendefull. Informationsgivningen har varit central och politiken funnit former för att löpande informera sig om krisläget och krishantering även om det funnits skillnader mellan majoritet och opposition i tillgången till information. I det följande utvecklas beskrivningen av den lokala och regionala demokratin under pandemin.

1.2 De demokratiska processerna

Det är givetvis viktigt att fullmäktigeförsamlingar och nämnder kan fatta beslut på ett korrekt sätt även under en kris. Kommunala sammanträden utgör inte allmänna sammankomster i ordningens mening och omfattades således inte av de begränsningar av antalet mötesdeltagare som infördes under pandemin. Samtidigt behövde riskerna för smittspridning hanteras ansvarsfullt och förtroendevalda som tillhörde riskgrupper behövde kunna utöva sitt demokratiska uppdrag på ett säkert sätt. Detta föranledde kommuner och regioner att ställa in sammanträden, reducera antalet närvarande ledamöter och införa olika typer av digitala mötesformer.

1.2.1 Inställda sammanträden

En relativt stor grupp kommuner och regioner ställde in enstaka sammanträden på grund av den pågående pandemin. Under 2020 skedde detta i 39 procent av kommunerna och 47 procent av regionerna. Dessa andelar minskade under 2021 till 30 procent respektive 25 procent.

1.2.2 Reducerat antal ledamöter

En annan åtgärd bestod i att reducera antalet närvarande ledamöter vid fullmäktiges sammanträden. Genom ett kvittningsförfarande minskades antalet närvarande på ett sätt som speglade mandatfördelningen mellan de politiska partierna. Detta förfarande regleras inte i kommunallagen men kunde genomföras genom frivilliga överenskommelser mellan de politiska partierna. Under 2020 förekom detta i 81 procent av kommunerna och 94 procent av regionerna. Under 2021 minskade omfattningen av denna åtgärd betydligt och tillämpades i 45 procent av kommunerna och 50 procent av regionerna.

1.2.3 Digitala sammanträden

Den viktigaste och mest omfattande förändringen var att man i såväl kommuner som regioner valde att i stor utsträckning genomföra digitala sammanträden i fullmäktige, styrelse och nämnder. Normalt ska sammanträden genomföras med fysiskt deltagande. Kommunallagen ger dock fullmäktige möjlighet att fatta beslut om att ledamöter kan få delta på distans vid sammanträden i fullmäktige¹ samt i styrelse och nämnder². Om man tillåter deltagande på distans ska detta tas in i arbetsordningen. Omkring 90 procent av kommunerna och regionerna har fattat sådana beslut. Under

Not. 1 Kommunallagen 5 kap. 16 §, första stycket.

Not. 2 Kommunallagen 6 kap. 24 §, första stycket.

2020 genomfördes fullmäktigesammanträden med digitalt deltagande i 69 procent av kommunerna och 76 procent av regionerna. Under 2021 hade dessa andelar ökat till 87 procent respektive 90 procent. Under 2020 utnyttjades möjligheten till digitala styrelsemöten i 87 procent av kommunerna och i samtliga regioner och under 2021 ökade denna andel till 94 procent av kommunerna. Andelen kommuner och regioner som genomförde digitala nämndsammanträden var ungefär lika stor. I en stor majoritet (85–90 procent) av såväl kommunerna som regionerna uppfattades detta fungera mycket eller ganska bra.³

1.2.4 Några erfarenheter av sammanträden med digitalt deltagande

Övergången till digitala möten innebar en stor omställning. Den samlade bedömningen är att sammanträdena och beslutsfattandet fungerade mycket eller ganska bra. Det betyder dock inte att omställningen var smärtfri eller entydigt positiv. Inledningsvis uppstod en rad tekniska problem, delvis beroende på ovana hos ledamöterna men också bristande bredbandstäckning. Det fanns även en ovana att begära ordet och att göra inlägg digitalt. Ett särskilt besvärande problem var förfarandet vid voteringar i de kommuner och regioner som saknade digitala voteringssystem med möjligheter att genomföra slutna voteringar. För att underlätta genomförandet av digitala sammanträden anordnades särskilda utbildningar för de förtroendevalda samtidigt som man såg till att förstärka möjligheterna till teknisk support i samband med sammanträden.

Det tycks framför allt under pandemins inledande skede ha funnits en hög grad av konsensus om att den demokratiska processen skulle fungera utan att störa krishanteringen. Det handlade om att fokusera på de viktigaste frågorna och att tona ned politiska

Not. 3 Uppgifterna i detta avsnitt bygger på SKR:s rapporter *Politiska möten i kommuner och regioner 2020* respektive *Politiska möten i kommuner och regioner 2021*.

meningsskiljaktigheter. Det finns exempel på att majoritet och opposition arbetade fram ett gemensamt förslag till budget. Det förekom även att partierna kom överens om att skjuta fram behandling av motioner och interpellationer. En enkät som genomförts av Dagens Samhälle och som besvarades av 207 kommuner⁴ visade att antalet motioner ökade i 62 kommuner, minskade i 136 kommuner och var oförändrat i 9 kommuner. Antalet interpellationer var fler i 56 kommuner, färre i 114 kommuner och oförändrat i 37 kommuner. Antalet motioner minskade från 3 204 året före pandemin till 2 578 under pandemins första år. Vidare minskade antalet interpellationer från 1 763 till 1 341.⁵

Kommunfullmäktige är ett viktigt forum för politisk debatt och förutsättningarna förändrades när inlägg kom att göras från datorn i ledamöters vardagsrum i stället för från talarstolen. Debatten har av många uppfattats som mindre dynamisk och engagerad, i synnerhet i början av pandemin, och saknat den glöd och det engagemang som präglar en fysisk debatt.

Å andra sidan har tröskeln för att göra inlägg sänkts. Det har gjorts att fler kommit till tals och att deltagandet i debatten breddats. Det har också vittnats om att inläggen stundtals fått en hårdare ton, kanske som en följd av att deltagarna inte befunnit sig i samma fysiska rum. Mycket av det sociala samspelet har samtidigt gått förlorat när deltagarna inte befunnit sig i samma lokal.

Fullmäktigeordföranden har vittnat om att det har varit krävande att leda digitala möten. Det gäller framför allt de hybridmöten där vissa deltagare befunnit sig i sessionssalen medan andra deltagit

Not. 4 Åsgård, S., *Rumphuggen debatt under pandemin*, Dagens Samhälle nr 21/2021.

Not. 5 I enkäten jämfördes perioden 1 april 2019–31 mars 2020 med motsvarande period 2021.

digitalt. Det har handlat om att hålla ordning i debatten och vara tydlig när man leder mötet, upprepa vad som sägs och vänta in ledamöter som inte hänger med. Dessutom har det krävt kontinuerlig kontroll av närvaron bland ledamöterna för att säkerställa att de deltar på lika villkor och att fånga upp vilka som begär ordet.

Ett mer specifikt problem handlade om att kommunallagens bestämmelser om deltagande på distans inte utformats för att fungera under en samhällskris och att det fanns en osäkerhet om hur bestämmelserna skulle tillämpas. Det gällde kravet att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra på lika villkor. Osäkerheten ökade sedan förvaltningsrätten efter överklaganden upphävt fullmäktigebeslut med hänvisning till att lagens krav inte följts på ett korrekt sätt. SKR gjorde därför en hemställan till regeringen om behovet av att förtydliga de rättsliga förutsättningarna för deltagande på distans vid kommunala/regionala sammanträden samt att tillsätta en utredning för att långsiktigt utvärdera och utveckla den nuvarande regleringen om deltagande på distans. Regeringen har senare beslutat att tillsätta en utredning för att bland annat se över regleringen av fullmäktige- och nämndsammanträden med syfte att möjliggöra att såväl distansdeltagande som digitala sammanträden kan genomföras på ett demokratiskt, rättssäkert och praktiskt sätt.⁶

1.3 Politik och förvaltning

En viktig fråga handlade om uppgiftsfördelningen mellan politik och förvaltning. I samtliga regioner och i flertalet kommuner gjorde man på ett tidigt stadium bedömningen att det krävdes en operativ krisledning med mandat att snabbt kunna fatta beslut

Not. 6 Dir 2022:89.

och att skapa en god samordning inom kommunernas respektive regionernas organisation. Man gjorde på många håll bedömningen att hanteringen av pandemin i stor utsträckning skulle kräva expertkunskap och professionella bedömningar och endast i mindre omfattning genuint politiska prioriteringar. Det gällde i synnerhet som regering och statliga myndigheter förutsattes fatta beslut om rekommendationer och grundläggande spelregler som skulle vara styrande respektive vägledande för de lokala och regionala insatserna. Mot den bakgrunden valde politiken att ge kommunens respektive regionens förvaltning och ledande tjänstepersoner mandat att svara för den operativa krisledningen.

Det stod samtidigt klart att den lokala och regionala politiken även under en kris behåller det yttersta ansvaret för det arbete som bedrivs och de åtgärder som vidtas. Politiken måste dessutom vara beredd att i minst lika stor omfattning som normalt möta frågor från allmänheten. Det var därför viktigt att skapa rutiner för att de ledande tjänstemännen skulle kunna hålla politiken väl informerad om det samlade krisarbetet i kommunen. Det har dock funnits kritik från oppositionspartier och fritidspolitiker om att man inte hade tillgång till den information man önskat. Det gäller i synnerhet partier utan heltidsarvoderade politiker.

På många håll tycks erfarenheten vara att tjänstepersonernas starka inflytande under pandemin fungerat väl, att man genomgående lyckades bygga upp en effektiv krisledning. Förvaltningen har känt ett starkt stöd från den politiska ledningen som i sin tur haft förtroende för förvaltningens krishantering. En viktig förutsättning har varit att det före pandemin funnits ett grundläggande förtroende från politikens sida gentemot tjänstemannaledningen.

Politikerna har givit tjänstemännen och experterna långtgående mandat och inom förvaltningen har förtroende präglat relationen mellan chef och medarbetare. Den kommunala vardagen tycks inrymma en tillräckligt stark förtroendebas för att politiker och chefer på olika nivåer ska kunna delegera ansvar i en krissituation.⁷

En annan viktig förutsättning var att tjänstemännen lade mycket tid och stor omsorg på att hålla politiken väl informerad om utvecklingen. Informationsgivningen har varit central och politiken har funnit former för att löpande informera sig om krisläget och krishantering. Det har funnits ett ömsesidigt intresse hos politik och förvaltning av en effektiv kommunikation med god kvalitet. Därmed har osäkerhet reducerats för politiken och det har inte funnits behov av plötsliga interventioner. Det föreligger dock en påtaglig skillnad mellan majoritet och opposition i tillgången till information. Intresset för att aktivera krisledningsnämnden har varit betydligt större hos oppositionsföreträdare.

En intressant iakttagelse är att den beslutsordning som etablerades kunde avvecklas relativt smärtfritt när pandemin så småningom gick in i en lugnare fas. Det starka tjänstemanna- och tjänstemannastyret under krisen tycks således inte ha lett till en permanent försvagad ställning för politiken.

Varje kommun är skyldig att ha en krisledningsnämnd som i en krissituation ska kunna fatta de beslut som krävs i samband med en allvarlig kris. Man hade kunnat förvänta sig att många kommuner skulle ha utnyttjat möjligheten att aktivera sin krisledningsnämnd under pandemin. Så tycks dock inte ha varit fallet. Flertalet kommuner behöll sin vanliga politiska organisation även

Not. 7 Brorström B. och Lagström C., 2022. *Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kristider – en studie av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin.*

om det också förekom att vissa kommuner aktiverade sin krisledningsnämnd under kortare eller längre perioder. Den bedömning man gjorde var att behovet av snabba beslut bäst kunde hanteras av förvaltningens krisledning samt i vissa fall genom ordförandebeslut och att övriga beslut kunde fattas inom den ordinarie politiska organisationen. (Hur kommunerna utformade sin krisorganisation under pandemin kommenteras mer utförligt i kapitlet om krisberedskap och krishantering.)

1.4 Kontakt och dialog med medborgare

Under pandemins inledande skede pausades på många håll dialogen med medborgarna men återupptogs när man insåg att pandemin skulle komma att bli långvarig. På några håll anordnades digitala informations- och dialogmöten och det genomfördes digitala PBL-samråd. Det fungerade stundtals väl – till exempel med digitala företagarkonferenser, kontakter med civilsamhällets organisationer och vid medborgardialoger där påtagligt fler småbarnsföräldrar deltog än vanligt. Det förekom även dialogmöten utomhus. Det bör också nämnas att tio kommunala folkomröstningar kunde genomföras efter vissa anpassningar. Men i allmänhet minskade den naturliga kontakten mellan politiker och medborgare på grund av att restriktioner och rekommendationer begränsade möjligheten till fysiska möten under betydande delar av pandemin. Vardagsdemokratin har på det sättet fått stå tillbaka och det har funnits ett glapp i kontakten mellan politiker och kommunens medborgare.

1.5 Har demokratin försvagats?

Genomgången ovan visar att den lokala och regionala demokratin utsattes för påfrestningar under pandemin, vilket ställde krav på extraordinära åtgärder. Den omställning som genomfördes inne-

bar att hanteringen av pandemin kom att ledas av förvaltningen snarare än av politiken och att det demokratiska beslutsfattandet i fullmäktige, nämnder och styrelser genomfördes under anpassade former. Vidare blev den politiska debatten nedtonad och den dagliga kontakten och dialogen med kommunens respektive regionens invånare mindre omfattande. Detta skulle kunna tolkas som att den lokala och regionala demokratin fungerade på ett mindre tillfredsställande sätt under pandemin.

En annan tolkning är att kommuner och regioner haft förmåga att under extraordinära omständigheter genomföra ändamålsenliga förändringar av besluts- och förankringsprocesser utan att äventyra den lokala och regionala demokratin. Utgångspunkten för denna tolkning är att hela samhället befunnit sig i en djup och allvarlig kris som krävde en tydlig fokusering och operativa insatser för att rädda liv och för att förebygga och mildra pandemins konsekvenser inom stora delar av samhället. De beslut som behövde fattas bedömdes vara av operativ karaktär och att krisledningen därför skulle hanteras av förvaltningen. Det utdragna krisförloppet innebar att krishanteringen under lång tid kom att prägla de kommunala verksamheterna liksom samhället i stort. Det uppfattades därför som att politiken tog ett steg tillbaka och att uppgiftsfördelningen förändrades.

Det var också nödvändigt att vidta åtgärder för att säkerställa fungerande demokratiska processer även om det skedde till priset av en nedtonad politisk debatt. En viktig lärdom är därför att viktiga värden och förhållningssätt tillfälligt kan behöva stå tillbaka under en kris för att de hot mot samhället och dess invånare som en kris innebär ska kunna mötas och undanröjas. Vi uppfattar att denna inställning haft ett brett stöd i kommuner och regioner.

Det betyder inte att det är acceptabelt att demokratin sätts på undantag i samband med en kris. Så skedde inte heller under pandemin. Att demokratin "ställdes om" betyder inte att den "ställdes in".

När tjänstepersoner gavs förtroendet att leda krisarbetet såg politiken hela tiden till att vara väl informerad. Det innebar också att det fanns en reell möjlighet för politiken att gripa in och “ta befälet” om man uppfattat att det hade behövts. Politiken var dessutom fullt medveten om att man hade det yttersta ansvaret för krishanteringen och att tjänstepersonerna agerade på mandat från politiken. Det har också visat sig att återgången till en normal relation mellan politik och förvaltning kunde ske utan dramatik och ifrågasättanden när pandemin gick in i en lugnare fas.

På samma sätt verkar det ha varit en enkel och efterlängtd återgång till fysiska sammanträden. Utan nämnvärda svårigheter har det politiska samtalet och debatten i fullmäktige och andra politiska organ kunnat återupptas. Samtidigt har erfarenheten av digitala möten visat att även dessa har kvaliteter och att de även under normala förhållanden kan användas som ett komplement till fysiska möten.

Slutligen verkar inte kontakten och dialogen med medborgarna ha blivit permanent mindre omfattande på grund av de särskilda förhållanden som rådde under pandemin. Såväl styrkor som svagheter i kommuners och regioners medborgerliga förankring består.

Man kan tänka sig att den politiska stiltjen under pandemin inneburit att partierna försvagats, att förtroendevalda i stor utsträckning skulle välja att lämna sina uppdrag och att färre personer skulle vara beredda att kandidera till politiska uppdrag inför en ny mandatperiod. Det har rapporterats att en del partier haft svårare än tidigare att nominera kandidater och att de därför inte kunnat ställa upp i lika många kommuner som vid tidigare val. Antalet personer som kandiderade till kommunfullmäktige var något lägre än tidigare medan fler kandiderade till regionfullmäktige. Utvecklingen är alltså inte entydig och förändringarna måste betraktas som måttliga.

En annan negativ trend handlar om valdeltagandet. Trots att det fortsätter att ligga på en hög nivå, har valdeltagandet minskat i samtliga val. Särskilt allvarligt är att det i fler kommuner än tidigare finns valdistrikt där valdeltagandet varit extremt lågt.⁸ Enligt SVT:s vallokalsundersökning har dessutom det allmänna förtroendet för politiker minskat jämfört med föregående val. Samtidigt som de demokratiska institutionerna i kommuner och regioner visat sig robusta och lyckats hantera påfrestningarna under pandemin finns således utmaningar som kräver uppmärksamhet och åtgärder. En preliminär bedömning är dock att utmaningarna inte kan härledas till pandemin utan att det handlar om en utveckling som pågått under en längre tid. Det vore därför tveksamt att hävda att en "demokratiskuld" uppstått på grund av pandemin – jämförbar med de problem som uppstått som direkt en följd av pandemin när det till exempel gäller uppskjuten vård, kunskapsstapp eller ökad psykisk ohälsa.

Vi ser även efter detta val ett stort antal maktskiften i både kommuner och regioner. Det är dock tveksamt om detta är en följd av kommuners och regioners pandemihantering. Partiers framgångar och tillbakagångar skulle givetvis kunna ha ett direkt samband med hur man hanterat pandemin. Den preliminära bedömningen är att andra frågor har haft större betydelse, även om kommande analyser av valresultaten kan leda till andra slutsatser i några av de 310 lokala och regionala valen.

Not. 8 I kommunfullmäktigevalen var deltagandet lägre än 50 procent i 142 valdistrikt.

1.6 Vilka lärdomar kan vi dra?

Den kanske viktigaste lärdomen är att en decentraliserad samhällsorganisation som tillämpar ansvarsprincipen har särskilt goda möjligheter till omställning vid en kris. Med det lokala ansvaret och inflytandet följer god kännedom om lokala behov och förutsättningar liksom den kunskap och erfarenhet som skapas av att bedriva verksamheten under normala förhållanden. Den kunskapen och "träningen" ger handlingskraft och ökad förmåga att tillämpa nationella föreskrifter och rekommendationer i ett lokalt sammanhang. Däremot kan staten underlätta den lokala och regionala krishanteringen genom att i förväg stämma av föreskrifter och rekommendationer med den kommunala sektorn. Därmed kan dessa bli tydligare och mer träffsäkra. Det är särskilt viktigt att nationella styråtgärder utformas så att det finns ett reellt handlingsutrymme som möjliggör anpassning till den lokala och regionala situationen.

Den dominerande uppfattningen tycks vara att pandemin innebar en förskjutning av ansvaret från politiken till förvaltningen. I många kommuner och regioner har den politiska ledningen gjort bedömningen att pandemin utgjorde en kris vars karaktär motiverade att krisledningen utövades av förvaltningen. Samtidigt har den politiska ledningen det yttersta ansvaret och måste därmed vara beredd att ingripa om utvecklingen kräver det. Det innebär att tjänstepersonernas inflytande behöver kombineras med omfattande och kontinuerlig information till den politiska ledningen. Det är särskilt viktigt under en kris att det finns en ömsesidig tillit mellan politiker och ledande tjänstepersoner. Det måste ses som synnerligen positivt att en sådan tillit fanns och dessutom kom att stärkas under pandemin.

Ytterligare en lärdom är betydelsen av att kunna upprätthålla den demokratiska processen under en kris även om det krävs att de yttre formerna förändras. En konkret lärdom är att digitala mötesformer ger goda möjligheter att upprätthålla det politiska arbetet i fullmäktige och nämnder, trots att de medför uppenbara begränsningar. Men det står också klart att digitala mötesformer även under normala förhållanden bör kunna användas som ett komplement till fysiska möten. Därutöver bör digitala möten göra det möjligt att utveckla medborgardialogen kvalitativt och att nå fler deltagare.

Pandemin synliggjorde att det finns goda möjligheter att ompröva etablerade arbetsformer inom den politiska organisationen och att träffa politiska överenskommelser om konkreta åtgärder. Det blev samtidigt uppenbart att förutsättningarna för digitala sammanträden behöver tydliggöras. Därför är det positivt att regeringen beslutat tillsätta en utredning för att bland annat se över regleringen av fullmäktige- och nämndsammanträden med syfte att möjliggöra att såväl distansdeltagande som digitala sammanträden kan genomföras på ett demokratiskt, rättssäkert och praktiskt sätt.⁹

Även om erfarenheterna av hur demokrati och självstyrelse fungerade under pandemin i långa stycken är positiva, finns det anledning att diskutera om den demokratiska beredskapen kan behöva stärkas inför kommande kriser. Det har exempelvis uttryckts oro för att gränsen mellan politik och förvaltning riskerar att förskjutas på ett sätt som försvagar demokratin. Det är långt ifrån självklart vilken typ av beslut som bör fattas av tjänstepersoner och vilka som är genuint politiska. Det kan inte uteslutas att några av de beslut som fattats av tjänstepersoner under pandemin varit

Not. 9 Dir. 2022:89.

av sådan art att de i stället borde ha varit föremål för politiska överväganden. Det är inte heller självklart att den ordning som i huvudsak tycks ha fungerat väl under pandemin är den optimala vid en annan typ av kris. Skulle till exempel den ordinarie politiska organisationen kunna växlas upp i samband med en kris i stället för att man aktiverar en krisledningsnämnd? Här bör erfarenheterna av krishantering under pandemin kunna bidra till nya tankar och idéer. Det finns därför anledning att diskutera hur politiskt ansvar, inflytande och beslutsfattande bör utformas inför kommande kriser.

Kapitel 1

Lokal och regional demokrati

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-159-6

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner